

**FI**

**FI**

**FI**



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 17.6.2008  
KOM(2008) 360 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO  
EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA  
SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ ALUEIDEN KOMITEALLE**

**TURVAPAIKKAPOLITIIKAN TOIMINTASUUNNITELMA –  
EU:N YHDENNETTY LÄHESTYMISTAPA SUOJELUUN**

SEC(2008) 2029  
SEC(2008) 2030

## 1. JOHDANTO

### 1.1. Tausta

Työ yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän luomiseksi alkoi Tampereella kokoontuneen Eurooppa-neuvoston antamien suuntaviivojen mukaisesti välittömästi sen jälkeen, kun Amsterdamin sopimus oli tullut voimaan toukokuussa 1999. Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän ensimmäisen vaiheen aikana (1999–2005) tavoitteena oli yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden oikeuskehykset tiettyjen vähimmäisnormien pohjalta<sup>1</sup>.

Haagin ohjelmassa yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toisen vaiheen tavoitteeksi asetettiin yhteisen turvapaikkamenettelyn sekä turvapaikan ja toissijaista suojelua saaneille yhtenäisen aseman aikaansaaminen koko unionissa. Lisäksi haluttiin lisätä kansallisten turvapaikkapäätöksiä tekevien viranomaisten käytännön tason yhteistyötä ja lujittaa turvapaikka-asioiden ulkoista ulottuvuutta.

Komissio katsoi, että yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tulevaa rakennetta on pohdittava tarkkaan ja siitä on keskusteltava kaikkien sidosryhmien kanssa ennen uusien aloitteiden ehdottamista. Tämän vuoksi se esitti kesäkuussa 2007 vihreän kirjan, jossa kartoitettiin yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toisen vaiheen mahdollisuuksia. Julkiseen kuulemiseen<sup>2</sup> saatiin 89 kannanottoa monenlaisilta sidosryhmiltä. Kuulemisen aikana esiin tuodut kysymykset ja ehdotukset muodostavat tämän toimintasuunnitelman valmistelutyön perustan.

Tässä toimintasuunnitelmassa määritetään tulevien vuosien etenemissuunnitelma voimassa olevan ja tulevan oikeuskehysten pohjalta ja esitetään toimenpiteet, joita komissio aikoo ehdottaa yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toisen vaiheen loppuun saattamiseksi.

Lissabonin sopimuksen eli sopimuksen Euroopan unionin toiminnasta, jäljempänä 'unionin toimintasopimus', voimaantulon myötä turvapaikkapolitiikan oikeuskehys muuttuu. Tämän vuoksi toimintasuunnitelma toteutetaan kahden eri oikeuskehysten eli Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja unionin toimintasopimuksen nojalla. Molemmissa järjestelmissä Geneven yleissopimuksella<sup>3</sup> on erittäin tärkeä rooli.

Oikeusperustan mahdollisella muuttumisella on vaikutusta tässä toimintasuunnitelmassa esitettyjen ehdotusten esittämisäikatauluun. Tämän johdosta yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toisen vaiheen loppuun saattamista voidaan mahdollisesti joutua lykkäämään vuoteen 2012. Liitteessä I esitetään aloitteita koskeva etenemissuunnitelma.

---

<sup>1</sup> Kaikki asiaa koskevat säädökset ja politiikka-asiakirjat on lueteltu liitteessä II.

<sup>2</sup> Luettavissa osoitteessa

[http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/consulting\\_public/gp\\_asylum\\_system/news\\_contributions\\_asylum\\_system\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/news_contributions_asylum_system_en.htm)

<sup>3</sup> Kaikki viittaukset Geneven yleissopimukseen katsotaan viittauksiksi vuonna 1951 tehtyyn pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen ja sen vuonna 1967 laadittuun pöytäkirjaan.

## 1.2. Kehityssuuntaukset

Tilastoista käy ilmi kolme selkeää suuntausta. Niitä ja niiden vaikutusta tulevaan turvapaikkapolitiikkaan analysoidaan tämän toimintasuunnitelman liitteenä olevassa vaikutustenarvioinnissa.

**Ensinnäkin** useimmissa jäsenvaltioissa turvapaikkahakemuksia on tehty historiallisen vähän, minkä ansiosta jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmät ovat juuri nyt pienemmän paineen alaisia kuin vielä vähän aikaa sitten (vaikkakin eräät EU:n ulkorajoilla sijaitsevat valtiot ovat joutuneet erityisesti maantieteellisen sijaintinsa vuoksi turvapaikanhakijavirtojen kohteiksi). Nyt on ilmeisen hyvä hetki keskittyä järjestelmien laadun parantamiseen.

**Toiseksi** erot samasta maasta peräisin olevien turvapaikanhakijoiden hakemusten hyväksymis- tai hylkäämispäätöksissä osoittavat, että nykyisessä yhteisessä eurooppalaisessa turvapaikkajärjestelmässä on perustavanlaatuinen vika. Vaikka EU:ssa on yhdenmukaistettu lainsäädäntöä, yhteisten käytänteiden puute, erilaiset traditiot ja alkuperämaiden tietolähteiden kirjavuus ovat tehneet tuloksista ristiriitaisia. Tämän vuoksi turvapaikanhakijat siirtyvät herkästi jäsenvaltiosta toiseen ja periaate, jonka mukaan kaikilla on tasavertainen oikeus suojaan eri puolilla EU:ta, joutuu kyseenalaiseksi.

**Kolmanneksi** myönteisiä päätöksiä tarkastellessa vaikuttaa siltä, että yhä suurempi osuus hakijoista saa toissijaista tai muunlaista suojelua kansallisen lainsäädännön nojalla, eikä Geneven yleissopimuksen mukaisen pakolaisaseman perusteella. Tämä johtuu todennäköisesti siitä, että yhä suurempi osuus konflikteista ja vainoista jää yleissopimuksen ulkopuolelle. Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toisen vaiheen aikana on siis tärkeää kiinnittää erityistä huomiota toissijaiseen ja muuntyyppiseen suojaan.

## 2. YHTEISEN EUROOPPALAISEN TURVAPAIKKAJÄRJESTELMÄN KESKEISET TAVOITTEET

Aidosti yhdenmukaisen ja kattavan yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän olisi täytettävä seuraavat tehtävät:

- **Turvapaikkamahdollisuuden** varmistaminen **suojaa todella tarvitseville**. Turvapaikan saamisen EU:sta on jatkossakin oltava mahdollista. Laittoman siirtolaisuuden ehkäisemiseen ja ulkorajojen suojelemiseen tarkoitetuilla oikeutetuilla toimenpiteillä ei pitäisi estää pakolaisten tuloa EU:hun, ja kaikkien pakolaisten perusoikeudet on turvattava. Tämä tarkoittaa myös sitä, että EU:n alueen ulkopuolelta pitäisi olla helpompi päästä suojan piiriin.
- Yhden **yhteisen menettelyn** luominen, jotta voidaan varmistaa päätösten tehokkuus, nopeus, laatu ja oikeudenmukaisuus.
- Turvapaikan ja toissijaisen suojelun **aseman yhtenäistäminen**, sillä suurin osa niihin liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista on yhteisiä. Oikeutettuja eroja käsittelyissä on kuitenkin voitava olla.
- **Sukupuolta** koskevien seikkojen ja **haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien** erityistarpeiden huomioiminen.

- **Käytännön yhteistyön** lisääminen mm. yhteisen koulutuksen kehittämiseksi, alkuperämaata koskevien tietojen arviointi yhdessä sekä yhteisen tuen järjestäminen jäsenvaltioille, joihin kohdistuu erityisiä paineita.
- **Vastuun** määrittäminen ja **solidaarisuuden** tukeminen. Yhteiseen eurooppalaiseen turvapaikkajärjestelmään on sisällyttävä säännöt sen jäsenvaltion määrittämiseksi, joka vastaa turvapaikkahakemuksen tarkastelusta, ja selkeät **solidaarisuusmekanismit** niin EU:n jäsenvaltioiden kesken kuin kolmansien maiden maita kohtaan.
- **Yhdenmukaisuus muiden politiikan alojen** kanssa, joilla on vaikutusta kansainväliseen suojeluun. Näitä ovat erityisesti rajavalvonta, laittoman maahanmuuton torjunta ja palauttamispolitiikka.

Komissio ehdottaa tässä toimintasuunnitelmassa näihin tavoitteisiin tähtäävää kolmiosaista strategiaa, joka perustuu

- parempien ja yhdenmukaisempien suojelunormien aikaansaamiseen yhdenmukaistamalla jäsenvaltioiden turvapaikkalakeja (3 osa),
- tehokkaaseen käytännön yhteistyöhön, jota tuetaan vahvasti (4 osa) ja
- jäsenvaltioiden keskinäisen sekä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisen solidaarisuuden ja vastuun parantamiseen (5 osa).

Strategiaa tarkastellaan jatkuvasti Geneven yleissopimuksen, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kehittyvän oikeuskäytännön ja perusoikeuskirjan noudattamisen pohjalta.

### 3. KANSAINVÄLISEN SUOJELUN NORMIEN LAADUN PARANTAMINEN JA YHDENMUKAISTAMINEN

Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän ensimmäisen vaiheen säädöksiä voidaan kokonaisuutena pitää tärkeänä saavutuksena ja perustana toiselle vaiheelle. Kuitenkin myös puutteita on löytynyt, ja on selvää, etteivät sovitut vähimmäisnormit ole luoneet tasavertaisia toimintaedellytyksiä toivotulla tavalla. Komissio aikookin ehdottaa muutoksia nykyiseen lainsäädäntöön ja tarkastella uusien välineiden käyttöönottoa. Samalla se valvoo edelleen, että nykyisiä säännöksiä sovelletaan ja noudatetaan moitteettomasti.

#### 3.1. Vastaanotto-olosuhteita koskeva direktiivi

Komission laatimassa vastaanotto-olosuhteita koskevan direktiivin arviointiraportissa kartoitettiin useita ongelma-alueita, jotka johtuvat pitkälti jäsenvaltioille useilla tärkeillä aloilla annetun harkintavallan laajuudesta. Muutetun välineen avulla saataneen aikaan yhdenmukaisemmat ja paremmat normit, jotta turvapaikanhakijoiden siirtymistä jäsenvaltiosta toiseen saadaan hillittyä.

Tämän vuoksi komissio ehdottaa vuoden 2008 aikana muutoksia, joilla pyritään

- kattamaan toissijaista suojelua hakevat henkilöt, jolloin varmistetaan yhdenmukaisuus muun turvapaikka-asioita koskevan yhteisön säännösten kanssa,

- lisäämään tasavertaisuutta ja parantamaan käsittelyn normeja turvapaikanhakijoiden aineellisten vastaanotto-olosuhteiden tason ja muodon osalta,
- antamaan turvapaikan saaneille mahdollisuus päästä työmarkkinoille yksinkertaisemmin ja yhdenmukaisemmin ja varmistamaan samalla, etteivät työnsaantimahdollisuudet esty tarpeettomien hallinnollisten lisärajoitusten vuoksi, tämän kuitenkin rajoittamatta jäsenvaltioiden toimivaltaa,
- ottamaan mukaan säilöönottoa koskevat menettelylliset takeet ja
- takaamaan, että heikoimmassa asemassa olevien henkilöiden, esimerkiksi lasten, naisten, kidutuksen uhrien tai henkilöiden, joiden terveydentila on heikentynyt, erityistarpeet havaitaan välittömästi ja heidän ulottuvillaan on riittävä apu.

### 3.2. Turvapaikkamenettelyjä koskeva direktiivi

Erilaiset menettelyt ja takeet tuottavat erilaisia tuloksia sovellettaessa yhteisiä vaatimuksia niiden henkilöiden yksilöimiseksi, jotka todella tarvitsevat kansainvälistä suojelua. Tämä voi vahingoittaa tavoitetta, jonka mukaan kaikkialla EU:ssa on saatava suojelua samanarvoisissa olosuhteissa. Lisäksi sekä Haagin ohjelmassa että unionin toimintasopimuksessa mainitaan yhteisen turvapaikkamenettelyn perustaminen. Jäsenvaltioiden turvapaikkamenettelyjä koskevan lainsäädännön on näin ollen oltava yhdenmukaisempaa, kuten vihreään kirjaan liittyvä kuuleminenkin vahvisti.

Turvapaikkamenettelyjä koskevaan direktiiviin vuonna 2009 ehdotettavilla muutoksilla pyritään seuraaviin tavoitteisiin:

- yksi yhteinen turvapaikkamenettely, jonka ansiosta päästään eroon jäsenvaltioiden monista erilaisista menettelyistä ja suojelun tarve voidaan arvioida laajasti sekä Geneven yleissopimuksen että EU:n toissijaista suojelua koskevan järjestelyn nojalla,
- menettelyä koskevat takeet sekä yhteiset käsitteet ja välineet, joilla lujitetaan turvapaikkamenettelyä ja taataan samanarvoinen mahdollisuus menettelyihin kaikkialla EU:ssa,
- eritaustaisten maahanpyrkijöiden erityistilanteen huomioon ottaminen myös silloin, kun kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt ovat jo saapuneet EU:n ulkorajalle ja
- sukupuolten välisen tasa-arvon parantaminen turvapaikkamenettelyssä ja lisäsuojan antaminen kaikkein heikoimmassa asemassa oleville hakijoille.

### 3.3. Vähimmäisvaatimusdirektiivi

Vähimmäisvaatimusdirektiivin ansiosta kansainvälisen suojelun<sup>4</sup> ja eri puolilla EU:ta sovellettavan suojeluaseman sisällön vaatimuksia on saatu yhdenmukaistettua. Direktiivin myönteinen vaikutus on ollut selkeä monissa jäsenvaltioissa. Tiedot osoittavat kuitenkin, että eri jäsenvaltioissa suhtaudutaan hyvin eri tavoin samasta alkuperämaasta olevien hakijoiden suojelutarpeen tunnustamiseen. Tämä ilmiö johtuu jossain määrin myös vähimmäisvaatimusdirektiivin tiettyjen säännösten sanamuodosta.

---

<sup>4</sup> Kansainvälinen suojelu kattaa sekä pakolaisen että toissijaista suojelua saavan henkilön aseman.

Jotta tulkinnan yhdenmukaisuus voitaisiin varmistaa ja saavuttaa aseman yhdenmukaistamista koskeva tavoite (joka on asetettu Haagin ohjelmassa ja unionin toimintasopimuksessa), komissio tekee vuoden 2009 aikana seuraavat ehdotukset:

- kansainvälisen suojelun vaatimusten muuttaminen direktiivin nojalla; voi olla tarpeen muun muassa selkiyttää edelleen toissijaiseen suojeluun oikeuttavia edellytyksiä, sillä nykyään asiaa koskevat säännökset jättävät tilaa huomattaville jäsenvaltioiden välisille eroille tulkinnassa ja käsitteen soveltamisessa,
- aiempaa tarkempi määrittely, koska valtiosta riippumattomat tahot voidaan katsoa suojelun tarjoajiksi; komissio harkitsee, pitääkö jäsenvaltioiden viranomaisten käyttämistä vaatimuksista säätää yksityiskohtaisemmin, jotta voitaisiin arvioida, mikä on mahdollisen suojelun tarjoajan kapasiteetti antaa tehokasta, helposti saatavilla olevaa ja kestävästä suojelua,
- sisäisen paon vaihtoehdon soveltamisen selvittäminen; tarkoituksena on selvittää edellytyksiä, joissa voidaan katsoa, että turvapaikanhakijalla on todellinen mahdollisuus saada suojelua tietyssä alkuperämaansa osassa, kun otetaan huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen viimeaikainen oikeuskäytäntö
- ja
- toissijaisen suojelun saajille myönnettävien oikeuksien ja etujen tason uudelleen pohtiminen; näin parannetaan heidän mahdollisuuksiaan saada sosiaalisia ja taloudellisia etuuksia, jotka ovat välttämättömiä heidän kotouttamisensa onnistumiseksi ja noudatetaan samalla perheen yhtenäisyyden säilyttämisen periaatetta eri puolilla EU:ta.

Lisäksi kartoitetaan mahdollisuutta luoda tehokas suojelun siirtämisen mekanismi joko vähimmäisvaatimusdirektiivin muuttamisen yhteydessä tai omana säädöksensä.

Tarkoitus on myös aloittaa tutkimus mahdollisuudesta yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden omia suojeluasematyyppisiä, jotka eivät nyt kuulu EU:n kansainvälisen suojelun järjestelmään.

#### **4. KÄYTÄNNÖN YHTEISTYÖ**

Jäsenvaltioita sitoo nykyään varsin laaja turvapaikka-asioita koskeva yhteisön säännöstö. Turvapaikkapäätöksissä on edelleen kuitenkin suurta hajontaa, jopa silloin, kun niitä on suunnilleen yhtä paljon käsiteltävänä. Tämä johtuu toisaalta nykyisen lainsäädännön heikoista yhdenmukaistamisvaatimuksista ja toisaalta kansallisten viranomaisten erilaisista käytänteistä. Tämän vuoksi on tarpeen saada lainsäädännön yhdenmukaistamisen rinnalle tehokasta käytännön yhteistyötä.

Yksi käytännön yhteistyön päätavoitteista on yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden päätöksentekoa turvapaikka-asioissa EU:n oikeuskehityksen mukaisesti. Viime vuosina on aloitettu jo merkittävä määrä käytännön yhteistyötoimia erityisesti alkuperämaata koskevien tietojen arvioinnin yhtenäistämässä ja eurooppalaisen turvapaikka-alan koulutusohjelman perustamisessa. Vihreään kirjaan saadut vastaukset osoittivat, miten laaja tuki on tällaisen yhteistyön lisäämisellä ja oman rakenteen eli Euroopan

turvapaikanhakijoiden tukiviraston perustamisella toiminnan tukemiseksi ja koordinoimiseksi.

Komissio on aloittanut turvapaikka-asioiden käytännön yhteistyön rakenteellisen tuen luomista koskevan toteutettavuustutkimuksen. Tavoitteena on varmistaa, että toimintaa tuetaan riittävästi ja yhteistyötä laajennetaan. Tutkimuksen tulokset saadaan heinäkuussa 2008. Komissio tekee vuonna 2008 kyseisen tutkimuksen tulosten perusteella lainsäädäntöehdotuksen Euroopan turvapaikanhakijoiden tukiviraston perustamisesta Haagin ohjelmassa ja 18. huhtikuuta 2008 hyväksytyissä oikeus- ja sisäasioiden neuvoston päätelmissä sille asetetun tehtävän mukaisesti. Virasto antaa jäsenvaltioille käytännön tukea turvapaikkahakemuksia koskevien päätösten tekemisessä. Jo tätä ennen on varmistettava, että nykyisen toiminnan tukeminen jatkuu.

## **5. VASTUUN JA SOLIDAARISUUDEN EDISTÄMINEN**

Unionin toimintasopimuksen mukaan *yhteisvastuun ja oikeudenmukaisen vastuunjaon* periaate on useiden yhteisten politiikkojen, myös yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän, toimeenpanon perustana. Lisäksi unionin toimintasopimuksessa mainitaan erääksi yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän osatekijäksi ”*kumppanuus ja yhteistyö kolmansien maiden kanssa turvapaikkaa taikka toissijaista tai tilapäistä suojelua hakevien henkilöiden maahantulon hallinnoimiseksi*”.

Kolmiosaisen strategian kolmannen osan olisi perustuttava vastuuseen ja solidaarisuuteen EU:n jäsenvaltioiden kesken sekä EU:n ja kolmansien maiden välillä.

### **5.1. Vastuun oikeudenmukainen jakautuminen ja solidaarisuus EU:n sisällä**

Kuten Haagin ohjelmassa todettiin, eräs yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tavoitteista on avustaa niitä jäsenvaltioita, joiden turvapaikkajärjestelmiin kohdistuu huomattavia paineita erityisesti niiden maantieteellisen sijainnin vuoksi. EU:n vastuulla on löytää tiettyjen jäsenvaltioiden kohtaamiin haasteisiin yhteinen vastaus, joka perustuu yhteisvastuun periaatteelle.

Tässä toimintasuunnitelmassa hahmoteltu kansallisten turvapaikkajärjestelmien, oikeudellisten normien ja vastaanotto-olosuhteiden yhdenmukaistaminen sekä käytännön yhteistyön lisääminen vähentänevät niitä turvapaikanhakijoiden siirtymisiä jäsenvaltiota toiseen, joiden taustalla on sääntöjen erilainen soveltaminen. Näin voi olla mahdollista, että turvapaikkahakemukset jakautuvat jatkossa oikeudenmukaisemmin jäsenvaltioiden kesken.

Ylikuormitetut jäsenvaltiot saattavat lisäksi saada apua pitkään oleskelleista kolmansien maiden kansalaisista annetun direktiivin säännösten ehdotetusta laajentamisesta koskemaan myös kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä sekä 3.3 kohdassa mainitusta kansainvälisen suojelun siirtämisen mekanismista.

#### *5.1.1. Dublinin yleissopimukseen perustuvan järjestelmän muutokset*

Komissio päätti erottaa Dublinin yleissopimukseen perustuvan järjestelmän teknisen arvioinnin ja toimintalinjojen arvioinnin. Kesäkuun 6. päivänä 2007 julkaistu arviointiraportti muodosti teknisen arvioinnin, kun taas toimintalinjoja arvioitiin vihreään kirjaan liittyneessä kuulemisessa.



Kaiken kaikkiaan arvioinnissa todettiin, että järjestelmän tavoite eli selkeän ja toimivan mekanismin luominen turvapaikkahakemusten käsittelystä vastaavan jäsenvaltion määrittämiseksi on suurimmaksi osaksi saavutettu. Kuulemisen yhteydessä jäsenvaltioissa kannatettiin yleisesti nykyisen järjestelmän säilyttämistä, vaikka sen tiettyjä osatekijöitä on parannettava.

Komissio katsoo, että Dublinin yleissopimukseen perustuvan järjestelmän peruseriaatteet ovat säilyttämisen arvoiset ja että pitkällä aikavälillä yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tiukemmat yhteiset normit poistavat nykyisen järjestelmän puutteet, kun toiseen jäsenvaltioon siirretyillä henkilöillä on samanarvoinen mahdollisuus suojeluun.

Vaikka komission mielestä selkeästi tarvitaankin järjestelmä, jossa turvapaikkahakemuksen tarkasteluvastuuta jaetaan, jotta voitaisiin välttää edullisimman kohtelun tarjoavan maan etsintä (ns. asylum shopping -ilmiö), se on sitoutunut arvioimaan säännöllisesti Dublin-asetuksen soveltamista ja tarkastelemaan sen peruslähtökohtia yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toisen vaiheen päättymisen jälkeen.

Jotta arviointiraportissa havaittuihin puutteisiin voidaan puuttua lyhyellä aikavälillä, komissio ehdottaa vuoden 2008 aikana muutoksia sekä Dublin- että Eurodac-asetukseen. Ensinnäkin niiden soveltamisala laajennetaan kattamaan myös toissijainen suojelu, jotta ne ovat yhteisön turvapaikka-asioita koskevan uudistetun säännösten mukaisia.

Komissio muuttaa Dublin-asetusta seuraavasti:

- useita säännöksiä vahvistetaan ja selkiytetään, jotta jäsenvaltiot voivat noudattaa niitä paremmin ja yhdenmukaisemmin (erityisesti kyse on säännöksistä, jotka koskevat humanitaarista lauseketta ja suvereniteettilauseketta sekä perheen yhtenäisyyden säilyttämistä) ja
- järjestelmää tehostetaan tietyillä muutoksilla (jotka koskevat erityisesti määräaikoja).

Eurodac-asetusta komissio ehdottaa muutettavaksi seuraavasti, kuten jo Dublinin yleissopimukseen perustuvaa järjestelmää arvioitaessa todettiin:

- vapautetaan pakolaisaseman saaneita henkilöitä koskevat tiedot ja mahdollistetaan jäsenvaltioiden turvapaikkaviranomaiset tekemät heihin kohdistuvat haut, jotta vältetään tilanne, jossa yhdessä jäsenvaltiossa pakolaisaseman saanut henkilö hakee suojelua toisessa jäsenvaltiossa,
- selkiytetään tiedonsiirtojen määräaikoja ja tietojen poistamista koskevia sääntöjä, jotta järjestelmää saadaan tehostettua, ja
- järjestelmään syötetään lisää tietoja, jotta vastuussa oleva jäsenvaltio on helpompi määrittellä.

Lisäksi komissio tarkastelee, voidaanko jäsenvaltioiden viranomaisille ja Europolille antaa oikeus käyttää Eurodacia lainvalvontatarkoituksiin yhteentoimivuudesta annetun

komission tiedonannon ja 12. ja 13. kesäkuuta 2007 kokoontuneen neuvoston päätelmien mukaisesti ja millä edellytyksillä oikeus voitaisiin antaa.<sup>5</sup>

### 5.1.2. *Solidaarisuusmekanismit*

Dublinin yleissopimukseen perustuvaa järjestelmää ei aikanaan tarkoitettu rasisituksen jakamista varten. Sen toiminta saattaa kuitenkin tosiasiallisesti aiheuttaa ylimääräistä rasisitusta jäsenvaltioille, joiden vastaanottokyky ja -valmiudet ovat rajalliset ja joilla on maahanmuuton aiheuttamia erityispaineita maantieteellisen sijaintinsa vuoksi.

Komissio uskoo, ettei solidaarisuutta voida taata uuden yleisen välineen käyttöönoton avulla, vaan antamalla jäsenvaltioiden käyttöön useita mekanismeja, joiden avulla niiden on mahdollista selvittää erilaisista haasteista.

Komissio ehdottaa seuraavia toimia:

- Toteutetaan tutkimus, jossa arvioidaan, onko EU:ssa mahdollista käsitellä yhdessä tietty määrä tapauksia, kuten Haagin ohjelmassa edellytetään, sekä tarkastellaan, miten tällainen yhteiskäsittely keventäisi tiettyjen ylikuormitettujen jäsenvaltioiden painetta.
- Yhteisöön luodaan järjestely tiettyjen Dublin-asetuksen säännösten soveltamisen väliaikaiseksi keskeyttämiseksi tarkasti määritellyissä poikkeustapauksissa. Kyseiset säännökset koskevat turvapaikanhakijoiden siirtoa jäsenvaltioon, jonka vastaanottojärjestelmässä ei pystytä riittävästi huolehtimaan siirtyneistä henkilöistä.
- Perustetaan Euroopan turvapaikanhakijoiden tukiviraston koordinoima asiantuntijaryhmä, jota voidaan pyytää tilapäisesti avustamaan ylikuormitettuja jäsenvaltioita turvapaikanhakijoiden alkuarvioinnissa. Erityisesti ryhmät voisivat tarjota tulkkauspalveluja, analysoida tapauksia ja antaa käyttöön alkuperämaata koskevaa asiantuntemusta.
- Helpotetaan kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden vapaaehtoista sisäistä uudelleen siirtämistä jäsenvaltiosta toiseen tilanteissa, joissa vallitsee poikkeuksellinen paine. Esimerkiksi voidaan antaa kohdennettua EU:n rahoitusta nykyisistä rahoitusvälineistä.

Myös turvapaikanhakijoiden suuren määrän aiheuttamaa jäsenvaltioihin kohdistuvaa taloudellista taakkaa olisi tarkasteltava laajemmasta yleisten muuttopaineiden näkökulmasta. Komissio aloittaa vuoden 2009 aikana tutkimuksen, jossa arvioidaan EU:n taloudellisen yhteisvastuun vaikutuksen tehostamista ja Euroopan pakolaisrahastoa, ja pohditaan, antavatko nykyiset rahoitusvälineet tehokkaan tuen jäsenvaltioiden kohtaamiin voimakkaiden ja vaihtelevien muuttopaineiden aiheuttamiin haasteisiin. Tutkimuksen tulosten pohjalta tehdään mahdollisesti ehdotuksia.

## 5.2. **Ulkoinen solidaarisuus**

Tulevina vuosina turvapaikkakysymyksen ulkoinen ulottuvuus on esillä entistä voimakkaammin. EU:n on jaettava vastuu pakolaisongelman hallinnoinnista kolmansien maiden ja ensimmäisten turvapaikkamaiden kanssa, joihin maailman pakolaisvirroista suuntautuu paljon suurempi osuus kuin Eurooppaan. Kolmansien maiden

---

<sup>5</sup> Tätä koskevaa muutosta ehdotetaan vuonna 2009.

suojeluvälmiuksien vahvistamiseksi annetaan lisää taloudellista tukea. Maahanmuutto- ja turvapaikka-asioita koskevan temaattisen yhteistyön ohjelmassa on vuosina 2007–2013 käytettävissä 384 miljoonaa euroa. Eräs ohjelman tärkeimmistä painopistealueista on juuri turvapaikka-asiat ja kansainvälinen suojelu.

Lisäksi komissio kytkee hallintorakenteiden vahvistamisen edelleen osaksi turvapaikkakysymyksiä kehitysyhteistyössään kolmansien maiden kanssa ja korostaa pitkän aikavälin kattavaa lähestymistapaa. Turvapaikka-asioihin ei pitäisi suhtautua kriisienhallintana vaan erottamattomana osana kehitysyhteistyötä hallinnon, muuttoliikkeiden ja ihmisoikeuksien suojelun aloilla.

Lisäksi komissio uskoo, että kolmansia maita kohtaan osoittamansa solidaarisuuden tehostamiseksi EU:n olisi keskityttävä kolmeen erilaiseen, mutta toisiinsa liittyvään pakolaisten suojelun toimenpidetyyppiin.

### 5.2.1. *Alueelliset suojeluohjelmat*

Useat sidosryhmät korostivat vihreään kirjaan antamissaan vastauksissa alueellisten suojeluohjelmien tärkeyttä turvapaikka-asioiden ulkoisen ulottuvuuden lujittamisessa.

Komissio kehittää parhaillaan ohjelmia läheisessä yhteistyössä jäsenvaltioiden, vastaanottajamaiden, YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun UNHCR:n ja muiden tärkeimpien sidosryhmien kanssa. Niillä olisi oltava merkittävää vaikutusta suojelu- ja turvapaikkajärjestelmien tehostamiseen tietyillä maailman alueilla. Alueellisista suojeluohjelmista tehdään tätä varten vuonna 2008 toteutettavan arvioinnin pohjalta kansallisten ja alueellisten toimintasuunnitelmien ja temaattisen yhteistyön ohjelman mukaisia alueellisia monivuotisia toimintasuunnitelmia, joiden avulla voidaan havaita puutteita suojelussa ja toteuttaa konkreettisia toimia.

Nykyisiä alueellisia suojeluohjelmia, joita toteutetaan Tansaniassa (osana Afrikan suurten järvien aluetta) ja Ukrainassa, Valko-Venäjällä ja Moldovassa, kehitetään edelleen vuonna 2009.

Komissio tarkastelee vuonna 2005 antamansa tiedonannon mukaisesti, voidaanko alueellisia suojeluohjelmia kehittää muilla alueilla, esimerkiksi Pohjois-Afrikassa, Afrikan sarvessa, Afganistanissa ja Lähi-idässä. Se saattaa tehdä asiaan liittyviä ehdotuksia. Valittaessa uusia alueita alueellisia suojeluohjelmia varten otetaan huomioon useita tekijöitä, esimerkiksi pakolaistilanteen arviointi, EU:n varoista käytettävissä olevat rahoitusmahdollisuudet sekä EU:n ja eri maiden tai alueiden väliset nykyiset yhteistyösuhteet ja -puitteet.

### 5.2.2. *Uudelleensijoittaminen*

Uudelleensijoittamisella on tärkeä asema EU:n ulkoisessa turvapaikkapolitiikassa. Jäsenvaltioiden keskinäisen sekä UNHCR:n ja kansalaisjärjestöjen kanssa toteutetun yhteistyön lisääminen voi olla hyvin hedelmällistä.

Tämä oli laajalti näkemys myös vihreään kirjaan saaduissa vastauksissa. Tämän vuoksi uudelleensijoittamista kehitetään ja laajennetaan tehokkaaksi suojeluvälineeksi, jota EU voi käyttää pakolaisten tarpeiden täyttämiseksi kolmansissa maissa ja osoittaakseen solidaarisuutta ensimmäisille turvapaikkamaille.

Komissio tekee vuoden 2009 aikana ehdotuksia EU:n uudelleensijoittamisohjelmasta, johon jäsenvaltiot voivat osallistua vapaaehtoisesti. Tarkoitus on vahvistaa yhteiset edellytykset ja koordinaatiojärjestelyt. Käytännön yhteistyö ja logistiset järjestelyt johtavat taloudellisen ja laadullisen tehokkuuden lisääntymiseen (virkamatkojen organisointi, terveys- ja turvallisuus selvitykset, matkajärjestelyt, UNHCR:n toteuttama tapausten valmistelu ja eteenpäin vieminen). Komissio tekee yhteistyötä jäsenvaltioiden ja muiden asianomaisten sidosryhmien, kuten UNHCR:n ja kansalaisjärjestöjen, kanssa keskustellakseen EU:n uudelleensijoittamisohjelman mallista ja toiminnasta.

### 5.2.3. *Suojelun tarpeessa olevien henkilöiden hallitun ja ohjatun tulon helpottaminen*

Turvapaikanhakijoiden pääsy EU:n alueelle on tullut yhä keskeisemmäksi kysymykseksi kattavampien ja pidemmälle vietyjen rajavalvontamenettelyjen myötä. Suuri osa tulijoista pääsee EU:n turviin sääntöjenvastaisesti, ja ihmisten salakuljetus on yleistä. Tämän vuoksi EU:n on erittäin tärkeää keskittää ponnistelunsa turvapaikkaa oikeutetusti hakevien henkilöiden hallitun ja ohjatun tulon helpottamiseen. Tarkoitus on tarjota lainmukainen ja turvallinen mahdollisuus suojeluun ja samalla estää ihmisten salakuljetus ja ihmiskauppa.

Komissio tarkastelee tätä varten keinoja ja menetelmiä, joilla voidaan erotella suojelun tarpeessa olevat henkilöt ja muut siirtolaistyyppit *ennen* kuin nämä saapuvat mahdollisten tulovaltioiden rajalle. Tällaisia ovat esimerkiksi suojattua maahantuloa koskevat menettelyt ja suojelutarpeen huomioon ottavan joustavan viisumijärjestelyn käyttö.

Kuten vuonna 2003 tehty komission tutkimus osoitti, eräät jäsenvaltiot käyttävät nykyään tai ovat aiemmin kokeilleet tiettyjä muotoja näistä menettelyistä. Kokeiluja on kuitenkin ollut vähän. Alalla voitaisiin toteuttaa yhteisiä toimia, jolloin suojelun piiriin voisi olla helpompi päästä ja ihmisten salakuljetus vähenisi.

Komissio aloittaa lisäksi vuonna 2009 läheisessä yhteistyössä UNHCR:n kanssa tutkimuksen, jossa arvioidaan EU:n alueen ulkopuolella tapahtuvan yhteisen käsittelyn ansioita, soveltuvuutta ja toteutettavuutta. Tutkimuksen päätelmiä voidaan käyttää EU:n tasolla tulevilla keskusteluilla ja toimintalinjoja kehitettäessä, kun pohditaan, miten EU:hun pääsyä voidaan kehittää täydentäen yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää asiaa koskevien kansainvälisten normien mukaisesti.

## 6. PÄÄTELMÄT

Komissio on sitoutunut Haagin ohjelmassa ja unionin toimintasopimuksessa asetettuihin kunnianhimoisiin tavoitteisiin ehdottamalla tässä toimintasuunnitelmassa esitetyjä toimenpiteitä ja valvomalla sekä aiempien että uusien toimenpiteiden moitteetonta soveltamista.

Tulevina vuosina EU:n peruseriaatteita turvapaikkakysymyksissä ovat seuraavat:

- **EU:n humanitaarisen tradition ja suojelukäytänteiden ylläpito ja perusoikeuksien kunnioittamisen takaaminen** yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toimeenpanon yhteydessä; sen varmistaminen, että suojelua voivat saada sen tarpeessa olevat henkilöt nopeasti muuttuvassa maailmassa, jossa muuttoliikkeet ovat paljon nopeampia ja niiden taustalla olevia syitä on huomattavasti enemmän kuin koskaan aiemmin.

- **Tasavertaisten toimintaedellytysten aikaansaaminen.** EU:n olisi luotava pitkälle viety järjestelmä, jossa kaikkia turvapaikanhakijoita kohdellaan samalla tavoin, samojen laatumormien ja menettelyjen mukaisesti riippumatta siitä, missä päin EU:ta turvapaikkahakemus tehdään.
- **Turvapaikkajärjestelmän tehostaminen.** Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän olisi tarjottava jäsenvaltioille yhtenäiset oikeussäännöt, yhteiset keinot ja yhteistyömekanismit, jotta voidaan varmistaa korkeatasoiset suojelunormit kaikissa turvapaikkamenettelyn vaiheissa turvapaikanhakijoiden vastaanottamisesta suojelua saavien henkilöiden täydelliseen kotouttamiseen ja samalla pitää yllä turvapaikkamenettelyn luotettavuutta ja estää sen väärinkäyttö.
- **Solidaarisuus EU:n jäsenvaltioiden kesken ja kolmansia maita kohtaan.** EU:n olisi jatkettava ja lisättävä tukea suojelua antaville jäsenvaltioilleen. Myös kolmansille maille olisi osoitettava solidaarisuutta, jotta voitaisiin parantaa niiden kapasiteettia antaa tehokasta suojelua ja löytää kestäviä ratkaisuja. Samalla on osoitettava, että EU itse on valmis ottamaan laajan vastuun.